Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/7632

06. 08. 90

Sachgebiet 611

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reschke, Müntefering, Poß, Conradi, Großmann, Menzel, Dr. Niese, Oesinghaus, Dr. Osswald, Scherrer, Weiermann, Börnsen (Ritterhude), Dr. Diederich (Berlin), Dr. Hauchler, Huonker, Kastning, Dr. Mertens (Bottrop), Opel, Westphal, Dr. Wieczorek, Bernrath, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 11/7591 —

Verhinderung der Mehrwertsteuer auf Immobilienverkehr

Vorbemerkung

Die Grundsatzfrage, wie der Erwerb von neubebauten Grundstücken und von Baugrundstücken umsatzsteuerlich zu behandeln sind, ist bereits in der 6. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern vom 17. Mai 1977 entschieden worden. Die damalige – SPD-geführte – Bundesregierung hat der Besteuerung dieser Umsätze im Rahmen eines Gesamtkompromisses zugestimmt.

Deshalb kann es nicht verwundern, wenn Mitglieder der heutigen Bundesregierung ihre politische Überzeugung gegen eine Umsatzbesteuerung dieser Umsätze auch in der Öffentlichkeit vorgetragen haben. Die generelle Steuerbefreiung der genannten Grundstücksumsätze könnte jedoch nur über eine Neuverhandlung der 6. EG-Richtlinie erreicht werden, bei der die Gefahr besteht, den 1977 erzielten Gesamtkompromiß wieder in Frage zu stellen. Für den vorgesehenen Abbau der Steuergrenzen im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes würde die Aufkündigung des Gesamtkompromisses, mit dem eine weitgehende Umsatzsteuerharmonisierung innerhalb der Gemeinschaft erreicht worden ist, unabsehbare Folgen haben.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, daß der Bundesregierung keine widersprüchlichen Äußerungen in einem wichtigen

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers der Finanzen vom 2. August 1990 übermittelt. Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Punkt der Wohnungswirtschaft und Strukturentwicklung vorzuwerfen sind.

Die britische Regierung hatte bei der EG beantragt, eine von der 6. EG-Richtlinie abweichende Sondermaßnahme zu billigen, nach der sowohl die „Lieferung" von Baugrundstücken als auch die Umsätze im Zusammenhang mit der Nutzung der Gebäude zu besteuern sind. Der EG-Ministerrat hat daraufhin Großbritannien im vergangenen Jahr gestattet, Baugrundstücke für die kommerzielle und industrielle Nutzung ab April 1989 der Mehrwertsteuer zu unterwerfen und Grundstücke für den Wohnungsbau davon auszunehmen.

In der 6. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Mehrwertsteuern vom 17. Mai 1977 war vorgesehen, neben der Angleichung der Mehrwertsteuersätze der einzelnen Mitgliedstaaten auch grundsätzlich Umsätze von neubebauten und noch unbebauten Grundstücken mit Umsatzsteuer zu belegen.

Bislang fand diese Bestimmung aber keine Anwendung, da Artikel 28 Abs. 3 der 6. Richtlinie den EG-Mitgliedstaaten übergangsweise erlaubte, von der Umsatzbesteuerung beim Erwerb von Baugrundstücken und beim Erstbezug von Gebäuden abzusehen. Im Juni 1987 wurde mit dem „Geänderten Vorschlag für eine 18. EG-Richtlinie" dem EG-Ratspräsidenten ein Konzept zugeleitet, das nunmehr auch Grundstücke und Neubauten in die volle Umsatzbesteuerung miteinbezieht. Dem umstrittenen Vorschlag hat der EG-Ministerrat bisher nicht zugestimmt.

Die britische Regierung wollte mit ihrem Antrag vom 9. Januar 1989 „zur Einführung einer von der 6. MWSt-Richtlinie abweichenden Maßnahme" zur Einführung der Umsatzbesteuerung auf Immobilienverkehr ab 1989 vorziehen und die anderen elf Mitgliedstaaten vor vollendete Tatsachen stellen.

Die EG-Kommission, der der britische Antrag zur Prüfung vorlag, hatte im Frühjahr vergangenen Jahres die britischen Änderungswünsche negativ beurteilt. Sie hatte gleich mehrere Abweichungen von den Bestimmungen der 6. EG-Richtlinie konstatiert und den Antrag mit „grundlegende(n) Bedenken" an den EG-Ministerrat weitergeleitet.

Wenn der Ministerrat dieses Konzept einer 18. EG-Richtlinie übernehmen würde, hätte das erhebliche Auswirkungen auf den Bodenmarkt und die Strukturentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland.

Da die Grundstückspreise bereits einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Gesamtgestehungskosten einer Erstbezugsimmobilie ausmachen, würden Preissteigerungen bei den Erstellungskosten nicht ausbleiben. Die Beschränkung auf neubebaute Grundstücke und Baugrundstücke würde auch eine Verlagerung der Nachfrage nach Gebrauchtimmobilien bewirken.

Die Konsequenz daraus kann nur bedeuten, daß sich die Wohnkosten für mittlere und untere Einkommensschichten verteuern und sich viele Einkommensgruppen Wohneigentum nicht mehr leisten können.

Die Bundesregierung hat sich zur Frage der Einführung der Mehrwertsteuer auf Baugrundstücke wiederholt aber äußerst widersprüchlich geäußert.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau betont immer wieder, an eine Einführung der Mehrwertsteuer für den Erwerb von Baugrundstücken sei nicht gedacht.

Dagegen verweist der Bundesminister der Finanzen auf eine längst gefallene Grundsatzentscheidung zugunsten einer Besteuerung solcher Umsätze, wobei es nur noch darum ginge, die Übergangsregelung der 6. EG-Richtlinie so lange wie möglich aufrechtzuerhalten.

Es ist daher nicht zu erkennen, welche Auffassung die Bundesregierung zu diesem wichtigen Punkt der Wohnungswirtschaft und Strukturentwicklung hat.

1. Wird die Bundesregierung einer EG-weiten Regelung zustimmen, die die Umsatzbesteuerung beim Erwerb von Baugrundstücken und bei neubebauten Grundstücken einführt?

Den Mitgliedstaaten, die die Umsätze von neubebauten Grundstücken und von Baugrundstücken im Zeitpunkt der Verabschiedung der 6. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern vom 17. Mai 1977 befreit hatten, wurde das Recht eingeräumt, die Befreiung für eine Übergangszeit beizubehalten. Hiervon macht die Bundesrepublik Deutschland Gebrauch.

Bei den Beratungen auf Gemeinschaftsebene über die Abschaffung der umsatzsteuerlichen Übergangsregelungen hat sich die Bundesregierung – entsprechend der von ihr hierzu immer vertretenen Auffassung – energisch dafür eingesetzt, daß die Übergangsregelung für Grundstücksumsätze möglichst lange beibehalten werden kann. In der am 18. Juli 1989 verabschiedeten 18. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern klammert der Rat dementsprechend die Frage des Zeitpunkts der Abschaffung dieser Übergangsregelung aus. Die Steuerbefreiung für Grundstücksumsätze nach § 4 Nr. 9 Buchstabe a Umsatzsteuergesetz kann deshalb zunächst zeitlich unbefristet beibehalten werden.

In Artikel 3 der 18. Umsatzsteuer-Richtlinie hat sich der Rat verpflichtet, vor dem 1. Januar 1991 auf der Grundlage eines Berichts der EG-Kommission erneut die Lage hinsichtlich der verbleibenden Ausnahmeregelungen zu prüfen und auf Vorschlag der EG-Kommission unter Berücksichtigung etwaiger Wettbewerbsverzerrungen, die durch die Ausnahmeregelungen entstanden sind oder sich im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes ergeben könnten, über die Abschaffung dieser Regelungen zu entscheiden. Da weder der Bericht der EG-Kommission noch ein Richtlinienvorschlag zur Abschaffung der verbleibenden Übergangsregelungen vorliegt, stellt sich derzeit nicht die Frage einer Zustimmung zur Abschaffung der Übergangsregelung.

2. Wie will die Bundesregierung die Einführung der Umsatzbesteuerung beim Erwerb von Baugrundstücken und bei neubebauten Grundstücken nach der geplanten 18. EG-Richtlinie verhindern, und wie lange kann von der Befreiung für einen Übergangszeitraum gemäß EG-Richtlinie Gebrauch gemacht werden?

Bei den in Zukunft anstehenden Beratungen über eine Abschaffung der nach Verabschiedung der 18. Umsatzsteuer-Richtlinie verbleibenden Übergangsregelungen wird sich die Bundesregierung weiterhin dafür einsetzen, daß die Steuerbefreiung für die Umsätze von neubebauten Grundstücken und von Baugrundstükken möglichst lange beibehalten werden kann. Hierbei wird sie darauf hinweisen, daß eine Beibehaltung der Steuerbefreiung in diesem Bereich weder jetzt noch nach Vollendung des Binnenmarktes zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

Die Umsatzsteuerbefreiung für die Umsätze von neubebauten Grundstücken und von Baugrundstücken kann so lange beibehalten werden, bis der Rat – auf Vorschlag der EG-Kommission – nach Artikel 28 Abs. 4 der 6. Umsatzsteuer-Richtlinie einstimmig über die Abschaffung der Übergangsregelung, nach der die Steuerbefreiung zunächst beibehalten werden kann, entscheidet.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung den Ministerratsbeschluß zur Einführung einer von der 6. EG-Richtlinie abweichenden Maßnahme in bezug auf die Umsatzbesteuerung beim Erwerb von Baugrundstücken und bei neubebauten Grundstücken vor dem Hintergrund der Steuerharmonisierungsbemühungen in der EG?

Mit dem Ratsbeschluß vom 18. Juli 1989 wird lediglich den besonderen Verhältnissen im Vereinigten Königreich Rechnung getragen.

Nach britischem Recht war die Lieferung von Baugrundstücken, auf denen mit dem Bau noch nicht begonnen worden ist, für die eine Baugenehmigung aber bereits erteilt wurde, steuerfrei (ohne Vorsteuerabzug). Diese Befreiung beruht auf der Übergangsregelung, die auch der Bundesrepublik Deutschland eine Beibehaltung der Steuerbefreiung für bestimmte Grundstücksumsätze für eine Übergangszeit ermöglicht. Im übrigen galt im Vereinigten Königreich für Umsätze mit Grundstücken ein Nullsatz (Steuerbefreiung mit Vorsteuerabzug). Um der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung von Nullsätzen im Vereinigten Königreich Rechnung zu tragen, beabsichtigte das Vereinigte Königreich, die Lieferung von Baugrundstücken, die für den Wohnungsbau bestimmt sind, weiterhin zu befreien, im übrigen aber Umsätze von Baugrundstücken zu besteuern. Mit dem Beschluß vom 18. Juli 1989 ermächtigte der Rat das Vereinigte Königreich, eine von der 6. Umsatzsteuer-Richtlinie abweichende Maßnahme einzuführen. Um die Steuererhebung zu vereinfachen und Steuerumgehungen zu verhindern, wurde dem Vereinigten Königreich gestattet, die Zuordnung eines umsatzsteuerlich entlasteten Gebäudes zu einem steuerfreien Bereich nicht mit dem Einkaufspreis, sondern mit dem Normalwert zu besteuern. Die Ermächtigung des Rates ist bis zur Aufhebung der Übergangsregelung für Grundstücksumsätze beschränkt. Auswirkungen auf die weitere Umsatzsteuerharmonisierung in der EG ergeben sich daraus nicht.

4. Wie hoch war das jährliche Grunderwerbsteueraufkommen in den Jahren 1980 bis 1982 und 1983 bis heute?

Das jährliche Grunderwerbsteueraufkommen (Länder- und Gemeindeanteil zusammen) betrug

1980: 2 348 Mio. DM;
1981: 2 457 Mio. DM;
1982: 2 409 Mio. DM;
1983: 3 155 Mio. DM;
1984: 3 202 Mio. DM;
1985: 3 055 Mio. DM;
1986: 3 151 Mio. DM;
1987: 3 060 Mio. DM;
1988: 3 256 Mio. DM;
1989: 3 887 Mio. DM;
1990: 4 280 Mio. DM (geschätzt).

5. Wie hoch waren die Immobilienumsätze in D-Mark von 1986 bis heute, differenziert nach unbebauten und bebauten Grundstücken und bezugsfertigem Neubau?

Die amtliche Kaufwerte-Statistik enthält keine Angaben über Umsätze von bebauten Grundstücken. Die Informationen über die Umsätze unbebauter Grundstücke sind unvollständig und lassen daher keinen Schluß auf den Gesamtumfang der Transaktionen zu. Nach einer vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit in Auftrag gegebenen Studie der GEWOS GmbH, Hamburg, über den Immobilienmarkt, entwickelten sich die Umsätze in den Jahren 1986 bis 1988 (Angaben für 1989 liegen noch nicht vor) wie folgt:

Umsätze in Mio. DM

	insgesamt	unbebaute[1]) – Grundstücke –	bebaute	davon: neugebaute Ein-/Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen
1986	100 319	19 316	81 003	[2])
1987	106 450	17 615	88 835	[2])
1988	114 545	19 505	95 040	ca. 19 500

Anmerkungen:

[1]) Die Umsätze der unbebauten Grundstücke sind nicht um Umsätze für gewerbliche Zwecke bereinigt, bei den bebauten Grundstücken handelt es sich dagegen ausschließlich um Wohnimmobilien.

[2]) Schätzungen des Anteils an neubebauten Objekten an den bebauten Grundstücken wurden nur für 1988 vorgenommen.

6. Wie hoch wäre rechnerisch das Mehrwertsteueraufkommen bei Einführung der Umsatzbesteuerung beim Erwerb von Baugrundstücken und beim Erstbezug von Gebäuden nach der geplanten EG-Richtlinie?

Bei einer Einbeziehung der Grundstücksumsätze (Lieferung von Baugrundstücken und Neubauten von Gebäuden) in die Umsatzsteuerpflicht würden sich – bezogen auf das Jahr 1988 – rund 900 Mio. DM Umsatzsteuer-Mehreinnahmen ergeben. Hierbei handelt es sich allerdings um eine grobe Schätzung.

7. Wie stellt die Bundesregierung sich die Verteilung des Steueraufkommens auf die Gebietskörperschaften bei Inkrafttreten der 18. EG-Richtlinie vor, bei gleichzeitigem Wegfall der 2%igen Grunderwerbsteuer im Vergleich zu der heutigen Regelung?

Wie in den Antworten auf die Fragen 1 und 2 ausführlich dargelegt, geht die Bundesregierung davon aus, daß die Umsatzsteuerbefreiung für Grundstücksumsätze nach § 4 Nr. 9 Buchstabe a Umsatzsteuergesetz noch längerfristig beibehalten werden kann. Sie sieht deshalb keinen Grund, derzeit Überlegungen über die Neuverteilung des Steueraufkommens bei einer etwaigen Einbeziehung bestimmter Grundstücksumsätze in die Umsatzsteuerbesteuerung anzustellen.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß eine Umsatzbesteuerung von Grundstücksumsätzen nicht zwingend bedeutet, daß die

Grunderwerbsteuer für diese Fälle entfällt. Artikel 33 der 6. Umsatzsteuer-Richtlinie läßt ein Nebeneinander von Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer durchaus zu.

8. Welche finanziellen Auswirkungen im Grundstücksverkehr und beim Kauf von Neubauten (Erstbezug) erwartet die Bundesregierung, sofern die beabsichtigte EG-Umsatzsteuerregelung verwirklicht wird?

Die Höhe einer eventuellen steuerlichen Mehrbelastung läßt sich nicht abschätzen, zumal sich der Wegfall der Umsatzsteuerbefreiung nur beim Verkauf von unbebauten Grundstücken und Neubauten auswirken würde und – einen gleichzeitigen Wegfall der Grunderwerbsteuer für diese Grundstücksumsätze vorausgesetzt – Entlastungen einträten.

Während sich die – rechnerische – Mehrbelastung beim Kauf eines unbebauten Grundstücks aus der Differenz zwischen der anfallenden Mehrwertsteuer (vermindert um etwaige angefallene Vorsteuerbeträge) und der wegfallenden Grunderwerbsteuer ergäbe, liegen die Verhältnisse beim Kauf eines Hauses von einem Bauträger wesentlich differenzierter. Nach geltendem Recht kann der Bauträger die in den Rechnungen für Baumaterial und Handwerkerleistungen enthaltene Mehrwertsteuer wegen der Umsatzsteuerbefreiung des Verkaufs des bebauten Grundstücks nicht als Vorsteuer geltend machen. Die ihm bei Bau des Hauses in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer geht als Kostenfaktor in den Verkaufspreis und damit auch in die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer ein. Entfiele die Befreiung des Verkaufs von der Mehrwertsteuer, könnte der Bauträger die Mehrwertsteuer aus den Vorleistungen geltend machen; eine zusätzliche Belastung mit Mehrwertsteuer träte deshalb bei den Gebäudekosten nur entsprechend der Wertschöpfung beim Bauträger ein. Diese würde durch den Wegfall der Grunderwerbsteuer auf den Kaufpreis des Hauses zumindest teilweise ausgeglichen. Eine eventuelle Mehrbelastung hinge deshalb von den Verhältnissen des Einzelfalls (Anteil Grundstücks-/Baukosten am Gesamtpreis, Wertschöpfung durch den Bauträger) ab.

Im übrigen wäre eine steuerliche Mehrbelastung nur dann vom Käufer zu tragen, wenn die Situation am Grundstücksmarkt eine Überwälzung auf den Käufer zuließe. Hierbei ist an das konkurrierende – mehrwertsteuerfreie – Angebot an Baugrundstücken von Nichtunternehmern sowie von Gebrauchtimmobilien zu denken, das Preiserhöhungsspielräume stark einengen würde.

9. Mit welchen Auswirkungen auf Mieten und welchen finanziellen Belastungen bei selbstgenutztem Wohneigentum ist zu rechnen?

Wie bereits dargestellt, hängen die finanziellen Auswirkungen einer etwaigen Umsatzbesteuerung des Grundstücksverkehrs stark von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab. Bei den Mieten sind allenfalls sehr geringfügige Auswirkungen denkbar, da der

von der Neuregelung allein betroffene Neubau nur einen geringen Anteil des Gesamtmarktes umfaßt. Zudem orientiert sich die Mietkalkulation bei neugebauten, freifinanzierten Wohnungen nicht schematisch an Kostenpositionen bzw. Steuerbelastungen, sondern an den erzielbaren Mieten; bei neugebauten Sozialwohnungen ist wiederum die jeweilige Bewilligungsmiete maßgeblich. Beim Neubau von selbstgenutztem Wohneigentum können Mehrbelastungen auftreten, deren Höhe unter anderem von der gewählten Konstruktion (Neubau auf eigenem Grundstück oder Erwerb vom Bauträger), den jeweiligen Grundstückskosten und dem Wertschöpfungsanteil des Bauträgers abhängt. Generalisierende Aussagen über die Höhe möglicher Mehrbelastungen sind nicht möglich.

10. Wie gedenkt die Bundesregierung die negativen sozialen und konjunkturellen Auswirkungen einer eventuellen Übernahme der vorgeschlagenen Umsatzbesteuerungsregelung der EG bei Baugrundstücken und Neubauten zu mildern?

Da die Bundesregierung davon ausgeht, daß die bisherige deutsche Ausnahmeregelung längerfristig beibehalten werden kann, sieht sie derzeit keinen Anlaß, Überlegungen zu möglichen Reaktionen auf eine Einführung der Umsatzsteuerpflicht anzustellen.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56,5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333